

所有者不明土地問題研究会 最終報告

～眠れる土地を使える土地に「土地活用革命」～

平成29年12月

所有者不明土地問題研究会

所有者不明土地問題研究会 最終報告 目次

1. 「所有者不明土地問題」について	1
(1) はじめに	1
(2) 所有者不明土地問題研究会の設置、開催経緯等	3
(3) 本研究会で対象とする「所有者不明土地」	4
(4) 「所有者不明土地」の具体的な支障事例	5
2. 「所有者不明土地」の量的把握	9
(1) サンプル調査等による実態把握	9
(2) 実態調査を活用した全体推計	12
(3) 所有者不明土地面積の将来推計	15
3. 「所有者不明土地」の経済的損失の試算	16
(1) 経済的損失として考えられる事項の整理	16
(2) 単年の経済的損失	17
(3) 2017年～2040年の経済的損失の累積値の試算	17
4. 今後必要となる施策に関する提言	20
あるべき姿1. 所有者不明土地を円滑に利活用又は適切に管理できる社会	20
(1) 所有者不明土地の利活用・管理に係る制度等の見直し・創設及び所有者探索の円滑化	20
(2) 各種制度等の円滑な活用のための環境整備	23
あるべき姿2. 所有者不明土地を増加させない社会	24
(1) 所有権移転の確実な捕捉	24
(2) 空地・空き家、遊休農地、放置森林の利活用等	26
(3) 所有者に責務を課すとともに、所有権を手放すことができる制度の検討	26
あるべき姿3. わが国のすべての土地について真の所有者が分かる社会	28
(1) 土地に関する情報基盤の構築等	28
(2) 真の所有者が不明である可能性の高い土地についての所有者の確定	29
参 考	31
所有者不明土地問題研究会委員	31
所有者不明土地問題研究会 ワーキンググループメンバー	32
所有者不明土地研究会 これまでの検討経緯	33

1. 「所有者不明土地問題」について

(1) はじめに

① 今なぜ「所有者不明土地問題」に取り組むのか

(最近よく聞かれる現場からの声)

最近「所有者が分からない土地が増えて困る」と嘆く市町村長の声を聞くことが多い。公共事業用地を取得しようとしたところ、昭和初期に 50 数人の共有地であったものが相続により現在約 700 人の共有地となり、約 10 人の所有者の所在が不明で交渉が難航しているケースもある。土地の所有者の把握に多大の時間と費用を要したり、それでもなお不明のため大きく計画を変更するが、断念したりする例もある。東日本大震災でも高台移転事業の区域で土地取得が難航したことは記憶に新しい。農地の集積・集約化や森林の適正な管理なども含め、様々な分野で現場が直面する喫緊の課題になっている。

(全国的な広がりの実態は不明)

いわゆる「所有者不明土地問題」と一括りに言われるが、不明になっている原因も多々で、正確に言うと所有者は分かっても物理的になかなか追っていけないといったものまで、その内容も多様である。従来からこういった問題が発生していたはずだが、最近、各地の市町村から、実務に支障が出てくるようになったという声を聞くようになってきているのは、それだけ該当する土地が全国に広がってきたのではないかとも思われる。

しかし、どの土地が「所有者不明土地」に該当するのかは、探索等をしてはじめて判明することから、そもそも議論の前提となる、全国的な広がりの実態は明らかでない。

② 時代背景

(人口減少・少子高齢化)

人口減少・少子高齢化に伴い、2050 年代には日本の全人口が 1 億人を割り、若年女性の減少や大都市圏への若者の集中などが進むと 2040 年には全国 896 の市区町村が「消滅可能性都市」に該当すると推計されている。全国的に高齢化が進展する中、三大都市圏の高齢化は今後急速に進むと見込まれている。

(空家・空地問題)

空家について現状を見ると、2013 年現在、全国で 820 万戸の空家が存在している。今後、世帯数の減少等により、20 年後の 2033 年には 2,150 万戸にまで急増するとも見込まれている。特に利活用が見込まれない空家の敷地は、空家除却

後には空地化する可能性が高く、空地の管理が放棄された場合には、所有者が不明化するおそれがある。

(資産価値の低下～さらには土地を所有することへの負担感まで)

最近の地価の動向を見ると二極化が進む傾向が見られる。地方部など、土地需要が低下している地域では、不在地主化や高齢化等も影響して、所有者による適切な管理がされない土地の増加などが進む中、不動産としての土地の資産価値の低下、さらには土地を所有することへの負担感さえ見られる。

③ 土地所有者の把握が困難となる一因

(不動産登記簿の情報が必ずしも最新ではない)

土地の権利関係の公示制度である不動産登記制度上、所有権の登記は第三者対抗要件で義務化されている訳ではないため、相続登記がされずに、不動産登記簿に記録された所有権登記名義人が現在の所有者でない場合も多い。

我が国では、特に相続の発生時に、登記がされないことが多く、相続が連鎖することで、問題は時を経るに従ってネズミ算的に拡大している。人口減少社会の日本の将来にとって、ボディーブローのようにマイナスの影響を与えかねない問題である。しかも、この問題は、現時点では国民にとって中々身近に感じるものがなく、気がついたときには既に対応が困難になってしまうというやっかいな性格を有している。

前述の時代背景の中、土地の保有や管理に対する関心が薄れつつある等の状況下、所有者不明土地は、日本の人と国土の関係性の時代的变化を象徴する問題で、不動産登記制度のみならず、日本の近代化以来の財産権のあり方とも関わる本質的な課題を提示している。

④ 所有者不明土地が社会に与える影響

(公共事業の用地取得のみならず、農地の集積・集約化、森林の適正な管理上も課題)

所有者不明土地への対応は、従来より公共事業の用地取得の際には問題となっており、土地収用法の不明裁決制度や不在者財産管理制度の活用などで対応してきた。

近年は、担い手の減少に直面している1次産業においても、農地の集積・集約化や森林の適正な管理を推進する上で、所有者不明土地が問題となってきた。これらについて、農地法や森林法で制度的な手当ては行ってきたが、適用実績が低調であるなど、引き続き大きな課題となっている。

(国土の適切な管理、防犯・防災、国土強靱化等の観点からも課題)

国民にとって国土、あるいは住まう地域が安心な生活空間であることは不可欠

であり、所有者不明土地問題は管理が不適切で生活環境の悪化にも繋がることから適切な対応が必要である。

例えば、所有者不明土地が山林等である場合は、豪雨等による防災の観点から課題となるほか、都市部であっても管理が不適切であると防犯・防災上の課題ともなってくる。

また、災害発生時の円滑な復旧・復興はもちろんのこと、将来の災害発生時の復旧・復興を円滑に進めるための備えとしての事前復興、あるいは国土強靱化といった観点からも課題となってくる。

⑤ 多死社会、大量相続時代～全国で大量の相続が発生する前に～

団塊の世代が 80 歳代を超える、あるいは平均寿命を迎えるようになる 2030 年以降は毎年の死亡者数が 2015 年現在より約 40 万人増えてピーク時には年間約 168 万人にもなると推計されており、大量の相続が発生することが見込まれる。

団塊の世代には、高度成長期に大都市に出てきた不在地主も多いと想定される。今後こうした世代（第一世代）からの大量相続が発生すると、その相続人の第二世代では、相続した土地を見たことがない、さらには認識もしていないということとなり、さらに問題が深刻になっていくことも考えられる。

このように、相続が連鎖をして、現実にはねずみ算的に相続人が膨れ上がっていくので、全国で大量の相続が発生する前に、この問題について一定の整理をしておかなければいけない。

(2) 所有者不明土地問題研究会の設置、開催経緯等

(設置の目的)

これまでに述べてきたように、所有者不明土地問題への対応が喫緊の課題であることを踏まえ、本年 1 月、問題意識を共有する学識経験者や実務者の民間プラットフォームである「所有者不明土地問題研究会」を設置し、以下を目的として検討を進めることとした。

- ・ 上記のような背景を有する所有者不明土地問題の実態を調査し、それが将来の日本社会に与える経済的・社会的な影響の深刻さを推計し、できる限り分かりやすく国民に提示すること
- ・ この問題の根源にある時代に合わなくなっている土地制度とその運用の課題を明らかにし、その解決のために新たな仕組みを提案すること
- ・ こうした民間プラットフォームの政策提言によって国民の関心が高まり、政策課題としての認知が進むことを期待

(検討体制等)

具体的な検討体制としては、有識者、専門家、自治体、オブザーバーとして関係省庁の参画も得て、所有者不明土地問題研究会を設置するとともに、実態把握に係る作業等を行うため、ワーキンググループを設置し、調査・分析手法の検討、研究会資料のとりまとめ等を実施した。またこれらの検討体制の事務局は国土計画協会に設置した。

(開催経緯等)

昨年12月の準備会合、本年1月の第1回研究会、その後4回に渡るワーキンググループにおける検討、6月の第2回研究会を経て、実態把握の結果を中心に中間的にとりまとめた中間整理を本年6月に公表した。

その後、2回に渡るワーキンググループにおける検討、10月の第3回研究会を経て、所有者不明土地の面積の将来推計や経済的損失の試算の速報値を本年10月に公表した。

本最終報告は、その後の各委員等からの意見聴取や12月の第4回研究会を経て、これまで提示された面積やその将来推計を含めた量的把握、経済的損失の試算等を踏まえ、所有者不明土地問題の解決に向けて今後必要となる施策に関する提言を加える形でとりまとめたものとなっている。全体で4つの章から構成され、1章から3章までは基本的にこれまで6月及び10月に公表してきた内容となっており、4章が今回新たに加わった提言部分となっている。

(3) 本研究会で対象とする「所有者不明土地」

いわゆる「所有者不明土地問題」と一括りに言われるが、不明になっている原因も多々で、正確に言うと所有者は分かっても物理的になかなか追っていけないといったものまで、その内容も多様である。

本研究会では、こうした現場で時間やコストを要する、あるいは隘路となるような様々なケースを広範に捉えて検討を行うこととする。

このため、本研究会で対象とする「所有者不明土地」とは、「不動産登記簿等の所有者台帳により、所有者が直ちに判明しない、又は判明しても所有者に連絡がつかない土地」とする。具体的には以下のような例があげられる。(本中間整理では特にことわりがない限り、以下単に「所有者不明土地」という。)

【具体例】

- ・ 所有者の探索を行う者の利用できる台帳が更新されていない、台帳間の情報が異なるなどの理由により、所有者(登記名義人が死亡している場合は、その相続人も含む。)の特定を直ちに行うことが難しい土地
- ・ 所有者を特定できたとしても、転出先・転居先が追えないなどの理由により、その所在が不明である土地
- ・ 登記名義人が死亡しており、その相続人を特定できたとしても、相続人が多

数となっている土地

- ・ 所有者の探索を行う者の利用できる台帳に、全ての共有者が記載されていない共有地

(4)「所有者不明土地」の具体的な支障事例

どのような現場でどのような支障が具体的に生じているのか、本研究会に参加している大都市部の政令市から中山間を抱える町までの市町村、議論に協力していただいたその他の自治体や有識者からのヒアリングを通じて、具体的な支障事例の把握を行ってきた。

以下に示すとおり、公共事業の用地取得から、余剰地処分、私道や空地の管理、地籍調査、農地利用、森林整備、徴税など様々な分野で多岐に渡る支障事例が見られる。

また、山林部を多く抱える地方の中山間都市をはじめ、大都市部においても課題となってきた様子が見えてくる。

① 公共事業における用地取得

(共有者多数により所有者探索や交渉が長期化)

- ・ 墓地の用地取得に際し、登記簿に明治時代の所有者しか記載されていなかったことから、所有者の把握に時間を要し、用地取得に約10年要した。
- ・ 集会所(共有地)の用地取得に際し、昭和初期当時は50数名の共有地であったが、その後相続により約700名の共有地となった。所有者の把握や交渉に多大な時間と費用を要するとともに、約10名の所在不明者がおり、交渉は難航。
- ・ 共有林(15名分)の買収に関して、15名の内1名の相続関係人が30名あり、その内1名が行方不明。また、別の1名が相続人不在であったことにより共有林の買収が極めて困難となった。

(土地所有者が海外在住)

- ・ 用地の所有権者が在外の場合は、買収価格を含めて公共事業への理解・協力が得られにくくなっている。

(所有権登記が特殊なため、特別の対応が必要)

- ・ 買収予定地の登記簿において「表題部」に所有者の住所の記載が無く、所有者が特定できない。
- ・ 買収予定地に無番地が存在し、その隣接所有者が筆界特定制度を活用するにも、費用負担を伴うため隣接地の筆界確定作業が進まず、事業に協力的な隣接者の買収予定地の買収が困難
- ・ 買収予定地の登記簿には所有者代表外4名としか記載がなく、代表人の子孫に聞き取り調査したが、1名については全く不明のまま。

(不在者財産管理制度の活用が必要な土地)

- ・ 買収予定地の所有者が行方不明であり、行方不明者の兄弟と交渉を重ねた結果、不在者財産管理制度を活用して買収。
- ・ 買収予定地の所有者が行方不明であり、不在者管理制度の活用を検討したが、1年から2年程度の事業遅延となる見込みであった。当該土地の固定資産税が滞納となっていたので差し押さえ処分の後、公売を行い、土地開発公社により買収することで解決。

② 余剰地処分

- ・ 市有地の隣接地が土地所有者不明のため境界確定等が困難になり、余剰地処分等に支障が生じている。
- ・ 一般の通行がなく、機能を果たしていない道路や溝渠については、隣接者の申請に基づいて払い下げを行っている。申請の際に、当該道路や溝渠の隣接者全員の同意を得なければならない要件にしているため、所有者不明の土地が存在する場合は、全員の同意を得られず、払い下げの申請が行えない。

③ 私道管理

- ・ 密集市街地において既存の私道を生かした道路整備（公道化）を地域と検討しているが、所有者不明土地があるため協議が進まない。
- ・ 用地を寄附受けすることにより、私道の公道化を推進しているが、所有者不明の土地が存在することにより、公道化の申請が行えない。
- ・ 私道に対して舗装費用等の助成制度を設けているが、私道の土地の所有者全員の同意を助成要件としているため、所有者不明土地が存在する場合は、全員の同意を得られず、助成が受けられない。
- ・ 別荘地内道路の所有者たる開発事業者は既に実体なし。別荘所有者は地縁団体を組織し自主管理や道路の取得を模索するも進展なし。

④ 地籍調査

- ・ 境界確認の立会のため所有者を探す場合、登記名義人及び相続人の追跡調査を行うが、住民票の除票・戸籍の附票の保存年限があり、調査しきれず、境界の確認が得られないケースがある。その結果、隣接土地も含めて筆界が未定のまま処理される。

⑤ 空地等の管理

- ・ 樹木や雑草の繁茂により、防犯上、危険な土地になったものを適正管理するために市の所有とする方針だが、所有者である株式会社が当該不動産を破産財団から放棄したまま破産手続廃止決定が確定していたため、裁判所へ清算人選任申立を行い、選任された清算人と価格協議を行い、用地取得を行った。当初の裁判所への事前相談から、売買契約締結まで約4か月を要した。
- ・ 火災により建物所有者が焼死したのち相続人は相続を放棄。火災後の建物等

の処分について解決策が見いだせない。

- ・ 登記簿上の土地所有者住所は満州国。不法投棄と見られる廃棄物の処分について、保管品か廃棄物かの判断ができず、解決策が見いだせない。
- ・ 長年来利用されていない土地に作られたスズメバチの駆除について、以前の所有者と連絡がつかず、解決策が見いだせない。
- ・ 積極的な意思が無いままに相続した未活用の別荘について売買も難しく管理もしきれないため市への寄付について相続人から相談。市として必要性が無いため寄付については断らざるを得なかった。
- ・ 崩落の恐れのある擁壁の上に位置する所有者不明土地に対して、台風や豪雨による二次災害を防止するための注意喚起や宅地造成規制法に基づく改善勧告など、必要な措置をとることができない。

⑥ 空家等対策

- ・ 長屋一棟であれば売却できる可能性が非常に高い場合でも、長屋の一部が所有者不明であると、売却不可の状態で放置するしかないとの相談を受けている。このままでは老朽危険家屋になる可能性が高い。
- ・ 空家等特別措置法に基づき管理不全な空家に指導を行う際、所有者不明のものや相続放棄により管理責任者が存在しないものがあり、指導ができないケースがある。
- ・ 空家等特別措置法に基づく、所有者不明の特定空家等に対する略式代執行の措置件数の実績は平成 27 年度 8 件、平成 28 年度 26 件（平成 29 年 3 月 31 日時点国土交通省・総務省調査（速報値））。

⑦ 農地利用

- ・ 農地中間管理事業において、相続登記がなされていないことにより、農地中間管理機構による引受けが困難となり、受け手とのマッチングまで行かないケースが多い。
- ・ 農地利用意向調査では、対象農地の相続権者の多くは市外に居住しており、農地管理の意識が希薄であり、農地相続の手間及びその後の農地管理を憂慮し、相続権者があえて相続登記手続きを行わない意思表示をする事例がある。
- ・ 過去に実施した土地改良事業等により整備された農道・用排水路用地の中に、所有者不明の民地が存在するため市への移転登記ができていない。

⑧ 森林整備

- ・ 野生動物による被害を低減することを目的とする森林の伐採事業の実施に際し、所有者不明の森林については伐採が行えないため、事業効果が低下。
- ・ 100ha（約 500 筆）の森林について、集約化施業を目的として所有者の特定を行ったところ、対象地の所有者が 45 名と判明したが、全体の約 3 割の所有者は相続未登記で相続人調査が必要となり、最終的な所有者の特定・確認作業に 1 年 2 カ月もの期間を要した。

⑨ 徴税

- ・ ある自治体では、固定資産税の納税通知書が戻される事例は年間 2,000 件。公示送達件数は年間約 430 件程度。課税保留件数は約 180 件で、年々増加傾向。
- ・ 所有者の転居等による一時的な所在不明などの事例や相続時に届出がなされる代表相続人の届出が一定期間行われず、滞納となる事例が発生しており、新たな送付先や相続関係人の調査に多くの時間と人員を要する。
- ・ これまで課税保留をしてこなかった自治体においても、導入について検討中。

⑩ 史跡指定

- ・ 国による史跡指定には土地所有者の同意が必要となっている。対象となる史跡の一部の土地が共有者多数のケースにおいて、所有権利者は判明したものの、遠方者も大勢いたため、時間的な制約があり全員の同意を得ることを断念し、該当部分を外して史跡指定。

⑪ その他地域づくり

- ・ 将来的に存続が危ぶまれる集落において、基幹作物の高収益化、高齢化等を踏まえた管理負荷やコスト低減、災害リスクの少ない土地利用の選択など、地域で新たな土地利用を行う際に、登記簿上、約 2 割が不在村化、重点利用区域に 50 年以上経過する土地が点在し、阻害要因となっている。

(所有者不明土地に係る問題点)

以上のような、地域づくりの現場や市民生活で支障となっているこれらの事象に共通していることをまとめると、当研究会としては、主に以下の問題点があると考ええる。

問題点 1：不動産登記簿の情報が必ずしも最新ではない。

問題点 2：土地所有者の探索に時間・費用がかかっている。

問題点 3：相続が発生している場合などでは、探索しても真の土地所有者にたどりつけないことがある。

問題点 4：所有者不明土地について、市町村を中心に、必ずしも農地法・森林法・土地収用法などの既存制度が活用されていない。

問題点 5：公共セクターのみならず、民間事業者や一般市民も所有者不明土地の扱いに苦慮しており、その弊害は、国土の荒廃、課税漏れ、治安悪化、廃墟、土地利用・取引の停滞等、多岐にわたる。

2. 「所有者不明土地」の量的把握

議論の前提となる実態の把握として、1. (4) の支障事例の把握に加え、そもそもこうした土地がどれだけ存在するのか、さらに将来どれだけ増えていくのかその把握を試みる。

（「所有者不明土地」の総量は把握できていない～実際に探索をしてはじめて判明）

通常、土地の所有者については、不動産登記簿により土地に関する登記記録を確認することとなるが、我が国では不動産登記は第三者対抗要件であり義務化されていないため、登記簿上の登記名義人が現在の所有者でない場合も多い。その原因の一つとして、相続発生時に適切に登記を行っていないことがあげられる。

登記名義人が現在の所有者でない場合がどれだけあるか、言い換えると「所有者不明土地」がどれだけ存在するのか、その総量の全体像を示すデータは存在しない。なぜならば、「所有者不明土地」は必要に応じて所有者の調査を行った際にはじめて判明するものであるからである。仮に「所有者不明土地」の正確な全体像の把握をしようと思えば、莫大なコストと労力を要することとなる。

今回、本研究会においては、関係省庁、委員として参加している市町村等の協力を得て、以下のとおり、いくつかのサンプル調査を行うとともに、それをもとに推計を行うことにより「所有者不明土地」の全体像の把握を試みた。

（1）サンプル調査等による実態把握

① 地籍調査の過程で、約2割の土地が所有者不明と判明。

国土交通省が行っている地籍調査においては、境界確定のために土地所有者の立ち会いが必要であることから、調査にあたって、登記簿上の登記名義人（土地所有者）の登記簿上の住所に、調査実施者から現地調査の通知を郵送する。この方法により通知が到達しなかったものは、登記簿上の登記名義人や登記名義人住所等が現状と異なり、いわば真の土地所有者がただちには分からない、又は所有者に連絡がつかない土地（所有者不明土地）であると言える。

そこで、当研究会が、国土交通省の協力を得て平成28年度に地籍調査を実施した1,130地区（563市区町村）の約62万筆について調査したところ、20.1%が所有者不明土地であることが判明した。地帯別にみると、林地が最も高く25.6%となっており、都市部（D I D地区）でも14.5%となっていた。

なお、地籍調査では、これらの土地について、登記名義人の戸籍・住民票等により土地所有者の所在を調査し、再通知している。追跡調査の結果、ほぼ全ての土地所有者に通知が行き届き、最終的に所在不明である土地は全体の0.41%にとどまっているが、探索に多くの時間と手間がかかっていることが明らかに

なった。¹また、追跡調査が必要になった原因については、

- ・相続による所有権移転の未登記 66.7%
- ・住所変更の未登記 32.4%
- ・売買・交換等による所有権移転の未登記 1.0%

となっている。

② 不動産登記簿で50年以上前の古い登記のままのものは、大都市では1割以下だが、中小都市・中山間地域では2割を超えている。

全国の法務局で管理している不動産登記簿には、登記名義人の氏名・住所に加え、最後に登記が行われた年月日が記載されている。最後に登記が行われてから長期間経過しているものは、相続登記が未了となっているおそれがあると言える。

そこで、当研究会は、法務省の協力を得て、大都市、中小都市、中山間地域などの地域バランス、宅地、農地、林地などの地目バランスに配慮しつつ、全国10箇所の地区の約10万筆の土地の所有権の登記について、最後の登記からの経過年数を調査した。その結果、登記名義人が自然人²であるもののうち、最後の登記から50年以上経過しているものが、大都市³で6.6%、中小都市・中山間地域⁴では26.6%あることが分かった。最後の登記から90年以上経過しているものも、大都市で0.4%、大都市以外で7.0%あった。

大都市以外で相続登記未了のおそれがある土地が多くなっているのは、財産価値が低いことや相続後に土地を売却する可能性が低いために、費用をかけてまで登記をしようとする意欲が小さいことも原因の一つと考えられる。

③ 最後の登記からの経過年数が長いほど、不明率は高くなる傾向。

当研究会では、平成27年度及び平成28年度の地籍調査実施地区のうち、15地区（13市町）の15,313個の所有権について、地籍調査の過程で把握した「所有者不明土地」と最後の登記からの経過年数との関係を、試行的に整理した。

その結果、全体の所有者不明率は36%あったが、登記経過年数が30年未満のも

¹ 共有地の地籍調査では、共有者全員の立ち会いが必要となるものではない。そのため、公共事業の用地取得のように、全ての共有者の同意を必要とする場面では、所有者探索はより多くの時間と手間がかかる場合がある。なお、所在不明である土地は全体では0.41%であるが、宅地や林地など地帯によって差があり、0.14%～0.57%となっている。

² 登記名義人が官公庁や法人である場合もあるが、相続未登記のおそれがあるものを抽出するため、自然人に限って集計している。

³ 大都市：仙台市、神戸市等

⁴ 大都市以外：高知県四万十町、高知県大豊町、静岡県熱海市、岡山県高梁市、長野県飯田市、東京都三鷹市等

のでは21%、30～49年で37%、50～69年で62%、70～89年で79%と、最後の登記からの年数が経過するほど、所有者不明率が高くなる傾向が見られた。この傾向は、宅地、農地、林地いずれも共通である。

なお、経過年数が長期となっても所有者不明率が100%とならないのは、登記名義人が死亡していても、当該土地に居住している相続人等が地籍調査の通知を受け取ることなど、通知が到達することがあるためである。

④ 相続未登記農地及びそのおそれのある農地の面積は全農地の約2割だが、その94%で事実上の管理者が存在。（※農地に関する既往の悉皆調査）

農林水産省は、相続未登記農地の存在が担い手への農地の集積・集約化を進める上での阻害要因になっているとの指摘があることを踏まえ、全農地の悉皆調査を行った。具体的には、各農業委員会において農地台帳上の農地の登記名義人について、固定資産課税台帳及び住民基本台帳上のデータとそれぞれ照合することにより、相続未登記農地やそのおそれのある農地を把握した。

その結果、相続未登記農地⁵及びそのおそれのある農地の面積合計は約93万haで全農地面積の約2割であった。そのうち、遊休農地となっていたものは、約5万4千ha（6%）にとどまり、94%は実際に耕作が行われており、事実上の管理者が存在することが分かった。

農地法では、所有者不明の遊休農地について、農業委員会による公示を経て都道府県知事による裁定を行うことで、農地中間管理機構が利用権を取得する制度を設けているが、この制度を活用するための事前準備（不動産登記簿上の所有者の除籍謄本の収集等）が難しいこと等により、活用しにくいとの声もあり、実績は2件（静岡県、青森県）にとどまっている。現在事実上の管理者がいる所有者不明農地も、担い手の高齢化にともない今後リタイアにより農地の貸付け希望が多く出てくることが想定されるが、この農地法に基づく制度の活用が進まない場合、遊休農地化が進行する可能性がある。

⑤ 司法書士が依頼を受けた相続登記のうち、山林など資産価値のない土地については相続未登記とするよう依頼されるケースが約3%発生（年間約3万件的相続未登記が発生している可能性）（※既往調査）

相続人は相続登記をしようとする場合、司法書士に依頼することが多くなっているため、司法書士は相続登記の実態を幅広く把握していると言える。

そこで、日本司法書士会連合会が全国の司法書士に対して、相続登記に関する

⁵ 「相続未登記農地」：登記名義人が死亡していることが確認された農地。「相続未登記のおそれのある農地」：住民基本台帳上ではその生死が確認できず、相続未登記となっているおそれのある農地。

る依頼内容についてアンケートを実施⁶したところ、77,025件の相続登記案件のうち、約3%で一部不動産のみの登記が行われ、相続未登記の土地が発生していることが分かった。全国では年間100万件の相続登記が行われていることから、約3万件の相続未登記が毎年発生している可能性がある。

一部不動産の相続登記をしないよう依頼された案件では、対象地目としては山林が約40%で最も多い。また相続登記をしないよう依頼した理由は、「数次相続が発生しており、遺産分割困難」と「数次相続が発生しており、相続人の探索費用がかかるため」の合計で約33%、「資産価値がないから」が約20%となっている。

また、同アンケートでは、約3%の相続登記案件で、不動産の自治体への寄付相談、約2%で不動産の相続放棄相談が発生しており、国民の土地の所有意欲の減退が起こっていることを示唆している。

(サンプル調査から見えた不明土地問題の原因)

サンプル調査及び関連する既往調査の結果は上記のとおりで、所有者不明土地問題が、大都市から中山間地まで全国的に、また地目横断的に広がっていることが定量的にも示されたが、当研究会として考える、不明土地問題が広がっている原因のポイントは以下の通りである。

ポイント1：人口減少、少子高齢化による土地需要・資産価値の低下

ポイント2：先祖伝来の土地への関心の低下や管理に対する負担感の増加

ポイント3：地方から大都市・海外への人口移動に伴う不在地主の増加

ポイント4：登記の必要性の認識の欠如

(2) 実態調査を活用した全体推計

以下、所有者不明土地が全国にどれだけ存在するのか、そのための全体推計を試みる。

前述の①～⑤では、限られたサンプルや地目などからのデータとなっており、全国値を算出するには、さらに推計作業などが必要となるため、以下の通り作業を行った。

- ① 地籍調査によるサンプル調査を活用して全国に拡大推計すると全国の不明率は20%。不明土地の面積は約410万ha。

⁶ 全国の司法書士から797件の回答を得た（平成29年3月実施）

前述の「悉皆調査及びサンプル調査結果」①に記載した地籍調査（28年度）の過程から得られた不明率の調査結果は、必ずしも全国の傾向を代表しているとは言い切れないことから（※）、拡大推計を行うことにより全国に拡大した場合の不明率の算出を試みる。

※地籍調査は、土地利用ニーズが高いところから順次行っている可能性があるため、調査実施済みの地区と未実施の地区では、不明率に乖離があるおそれがある。

前述の「悉皆調査及びサンプル調査結果」①に記載した地籍調査（28年度）の過程から得られた不明率の調査結果は、全体で20.1%であったが、上記拡大推計を行った結果、不動産登記簿のみでは所在不明である広義の所有者不明率は20.3%であった。平成28年度地籍調査データによる不明率は約20%と考えられる。（地帯別に見ても、DIDは14.5%→13.9%、宅地は17.4%→14.0%、農地は16.9%→18.5%、林地は25.6%→25.7%と大きくは変わらない。）

また、これらの不明率を地目別面積に掛け合わせ、所有者不明土地と考えられる面積に換算すると、410万haに相当すると推計される。

なお、今回の拡大推計等は、あくまでも一つの試算結果であり、よりの確な推計方法などについては、今後も更なる検討が必要と考えられる。

<備考>

○所有者不明率の拡大推計方法

- ・①地籍調査の対象地区の面積と、②地籍調査の対象地区が含まれる市区町村の土地面積の比率により、登記数と不明数を補正。

$$\text{登記数（市区町村別）} = \text{登記数（地籍調査の対象地区別）} \times (\text{②}/\text{①})$$

$$\text{不明数（市区町村別）} = \text{不明数（地籍調査の対象地区別）} \times (\text{②}/\text{①})$$

- ・相関式の決定係数が比較的高かった「登記数（市区町村別）」⇔「総人口（市区町村別）」、「不明数（市区町村別）」⇔「65歳以上死亡者数（市区町村別）」との関係式から、全国の市区町村に拡大推計。

○所有者不明土地面積の推計方法

- ・地目別（宅地、農地、林地）の土地面積に、それぞれの所有者不明率を乗じることで推計。
- ・地目別の土地面積は、各省の各種統計資料を組み合わせで算出したもの（地目毎の私有地面積）に、個人保有の比率を乗じて推計。
- ・なお、ここでの「所有者不明」としては、登記簿上の登記名義人（土地所有者）の登記簿上の住所に、調査実施者から現地調査の通知を郵送し、この方法により通知が到達しなかった場合を計上。

② 登記経過年数と不明率の相関を使って約10万サンプル調査の不明率を算出し

た結果、不明率は約 29%。

前述サンプル調査結果③の通り、地籍調査実施市町村の協力を得て、各筆の「最後の登記からの経過年数」を調べ、地籍調査の過程で把握した「所有者不明土地」との関係を整理し、最後の登記からの経過年数ごとの所有者不明率を推計する。⁷

この推計結果を用いて、前述サンプル調査②の結果に掛け合わせることで、約 10 万サンプルの不明率を算出した結果、不明率は約 29%であった。

なお、ここで算出された不明率は、前述サンプル調査①の不明率約 20%や、サンプル調査②の最後の登記からの経過年数が 50 年以上の割合（大都市 6.6%、大都市以外 26.6%）と比べると高い値を示しており、これはあくまでも一つの試算である点に注意を要する。

原因としては、前述サンプル調査③のサンプル数が約 1 万 5 千筆程度に過ぎず、全国の傾向を代表しているとは言えない点などが考えられる。

より代表性の高い値を得るにはサンプル数を増やしていくなどにより、さらなる分析を行う必要がある。

<備考>

○分析方法

- ・(B) 法務省調査では、10 万筆における登記経過年と登記数の関係、(C) 国土交通省の地籍追跡調査では、最後の登記からの経過年数と不明率の関係が把握できることから、両者を統合して、10 万筆の所有者不明数（筆数）を推計。
- ・宅地において、登記経過年数と不明率のばらつきは少ない一方、農地等では多少のばらつきが見られる等、より代表性の高い値を得るには、今後も更なる分析が必要。

※今回、本章で対象としているのは、「所有者台帳（不動産登記簿等）により、所有者が直ちに判明しない、又は判明しても所有者に連絡がつかない土地）であり、別途調査をすれば判明するケースが多く、対象地全てが直ちに問題というわけではない。

⁷ サンプル調査となるため、推計した不明率が、全国の傾向を代表しているとは言えないことに留意。

(3) 所有者不明土地面積の将来推計

さらに、当研究会では、将来的に発生すると考えられる所有者不明土地の面積を、毎年死亡者数の予測（国立社会保障・人口問題研究所：日本の将来推計人口）と相続未登記率の予測（当研究会が実施した一般消費者へのアンケート調査結果）を活用して、推計した。

① 死亡者数の増加や相続意識の希薄化等が進行した場合、今後も所有者不明土地は発生すると考えられ、2040年には所有者不明土地面積が約720万haまで増加。

わが国においては、高齢者人口の増大により、今後の死亡者数は増加すると予測されており、2030年には年間約161万人、2040年には年間約167万人が死亡すると推計されている。

また、当研究会が実施した「土地の相続登記意向に関するアンケート」から、一般消費者の相続意識の希薄化、土地の所有や管理に対する負担感の増大等が進行する可能性が示唆され、2020年～2040年に発生する土地相続のうち、約27%～29%が相続未登記になると予測された。

これらの結果を所有者不明土地面積に換算した場合、2040年までに新たに発生すると考えられる面積は約310万haと推計された。そのため、将来的に所有者不明土地を増加させないための新たな取組がなされない場合、前述の「実態調査を活用した全体推計」①と合わせて、2040年には所有者不明土地面積が約720万haまで増加すると推計される。

なお、本推計結果は、あくまでも一つの試算結果であり、よりの確な推計方法等については、今後も更なる検討が必要だと考えられる。

<備考>

○「土地の相続登記意向に関するアンケート」の概要

- ・将来的な相続未登記率の予測を目的に実施した「土地の相続登記意向に関するアンケート」は、両親が土地を所有していると回答した25歳～69歳の男女1,192名を対象とした。
- ・調査結果が特定の地域に集中した結果とならないように、アンケート対象者の居住地域は、大都市圏と地方圏の世帯数に応じて可能な範囲で調整した。
- ・相続発生時期は、土地の所有者である回答者の両親の年齢から予測している。そのため、回答者の両親の年齢に偏りが生じないように調整しており、また両親が所有している土地についても、地帯別の筆数比率と合うように調整した。

3. 「所有者不明土地」の経済的損失の試算

所有者不明土地では、所有者の探索にコストが掛かるほか、前述の「所有者不明土地の具体的な支障事例」で取り上げられているような公共事業の遅延による機会損失等、様々な経済的損失が全国的に発生している。

当研究会では、所有者不明土地がもたらす経済的損失の把握を目的として、以下の通り試算を進めた。

(1) 経済的損失として考えられる事項の整理

(1. 土地を利活用しようとする場合のコスト・損失)

① 探索コスト(所有者探索に要する時間、費用)

発生する場合：事業の用地取得（公共事業、民間事業）／
地籍調査の所有者探索／その他（農地集約化、森林施業／徴税、…）

② 手続きコスト(所有者不明土地が存在した場合に、既存制度(財産管理人制度や土地収用法に基づく不明裁決制度による所有権取得)の活用に要する時間、費用)

発生する場合：事業の用地取得（公共事業、民間事業）／
その他（農地集約化、森林施業、徴税、…）

③ 機会損失(事業を予定通り行っていれば得られたであろう利益の損失)

発生する場合：公共事業（予定通り行っていれば得られたであろう利益）／農地（農業生産上の損失）、森林（林業生産上の損失）／
民有地の有効利用の阻害 等

④ 災害復旧復興時における潜在的なコスト(大規模災害後の用地取得ニーズが発生した際にかかる膨大なコスト)

発生する場合：災害の態様によってかかるコストは様々だが、
東日本大震災の復興に際して用地の取得が大きな問題となった。

(2. 管理コスト等、恒常的に発生するコスト・損失)

① 管理コスト(外部不経済が生じた際に必要となるコスト)

発生する場合：樹木等が繁茂した際の除却伐採等／
不法投棄された廃棄物の処分費用 等

② **管理不行き届きによるコスト(本来発揮されるべき公益的機能等の損失)**

発生する場合：農地／森林

③ **税の滞納**

(2) 単年の経済的損失

上記事項のうち、データが把握でき、試算可能な事項について、2016年単年で発生すると推察されるコスト・損失額の試算を進めた結果、経済的損失は約1,800億円／年と推計された。

<備考>

○経済的損失として考えられる事項別の推計方法
・表参照

(3) 2017年～2040年の経済的損失の累積値の試算

単年の経済的損失が、今後も現状のまま発生すると仮定した場合、所有者不明土地面積が2040年には約720万haまで増加する推計と同様に、2017年～2040年までの経済的損失の累積値の試算を行った。

2016年単年の経済的損失である約1,800億円が、所有者不明土地面積と相関関係にあると仮定した場合、単年あたりの土地面積増加率(前年比)に伴って、経済的損失も増加すると考えられる。

その結果、2040年単年での経済的損失は約3,100億円／年にのぼり、2017年～2040年までの累積値は約6兆円に及ぶと見込まれる。ただし、今回の試算結果は、所有者不明土地による経済的損失の一部であり、実際の経済的損失全体額は、遙かに上回ると見込まれる。

なお、本試算は、限られたデータから一定の仮定の下、ごく粗い試算をしたものであり、使用データを増やす、場合分けを増やす等のさらなる検討が必要となる点に注意が必要である。

【表1】

所有者不明土地による経済的損失（単年でのコスト・損失額の試算）

ここでの経済的損失は、把握可能なデータの制約のもと、一定の仮定を置いた上で、算出可能な事項についてのみ行った試算の結果である点に注意が必要である。

経済的損失の項目		コスト・損失額 (億円/年)	設定した仮定、留意事項等	
1. 利活用しようとする場合のコスト・損失	(1) 探索コスト 人件費、実費（旅費、通信費…）等	－1：事業の用地取得（国）	200	<ul style="list-style-type: none"> 探索コストのうち、人件費のみ算出（実費については算出困難） 国土交通省「平成27年度用地あい路調査結果」を用い、用地職員が抱える全業務に対して所有者不明土地に係る探索等に携わる割合は、用地取得案件総数のうち、権利関係によりあい路になっている件数の割合と同等と仮定 国土交通省地方整備局等の直轄事業に係る用地取得のみを対象 1. (2)－1「手続きコスト」を含む
		－2：事業の用地取得（地方）	900	<ul style="list-style-type: none"> 国と地方の事業における所有者不明土地に係る探索コストの比率は、国と地方の行政投資額の比率と同等と仮定 行政投資額は、総務省「平成26年度行政投資実績」を使用 1. (1)－1の結果を使用
		－3：事業の用地取得（民間）	(算出不可)	<ul style="list-style-type: none"> 民間都市開発等において、かなりの額となっている可能性があるが、適当なデータがなく算出せず
		－4：地籍調査の所有者探索	3	<ul style="list-style-type: none"> 探索コストのうち、人件費のみ算出（実費については算出困難） 国土交通省「平成28年度地籍調査における土地所有者等に関する調査」よりデータ入手可能な「地籍調査において所有者探索が継続し1年以上の期間を要した地区」の1地区に対し、1職員が年間を通じて所有者探索を実施したと仮定
		－5：その他 (農地集約化、森林施業、徴税等)	(算出不可)	<ul style="list-style-type: none"> かなりの額になる可能性があるが、適当なデータがなく算出せず
	(2) 手続きコスト 人件費、実費（旅費、通信費…）等	－1：事業の用地取得（国）	(2(再掲)) ^{(A)の内数}	<ul style="list-style-type: none"> 1. (1)－1、2「探索コスト」に含まれる 適当なデータがなく算出せず 適当なデータがなく算出せず
		－2：事業の用地取得（地方）	(9(再掲)) ^{(B)の内数}	
		－3：事業の用地取得（民間）	(算出不可)	
		－4：その他 (農地集約化、森林施業、徴税等)	(算出不可)	
	(3) 機会損失	－1：公共事業等（国）（予定通り行っていれば得られたであろう利益）	41	<ul style="list-style-type: none"> 公共事業等の便益は費用（事業費）と同等と仮定（B/C=1と仮定。実際の便益は事業費を上回る額となり、機会損失額も遥かに上回る額となると想定される） 公共事業等の事業費は総務省「平成26年度行政投資実績」の行政投資額を使用 費用と便益の関係を通常計算する際の供用期間50年、割引率4%を使用して計算し、年度ごとの発現便益は供用期間を通じ一定と仮定 1年間の総便益に対する所有者不明土地を原因とする機会損失の割合は、用地取得案件総数のうち権利関係によりあい路になっている件数の割合と同等と仮定 1件のあい路により、効果が発現する事業単位全体の供用の遅れに繋がることなどを考慮すれば、損失額は遙かに上回る。
		－2：公共事業等（地方）（予定通り行っていれば得られたであろう利益）	168	<ul style="list-style-type: none"> 国と地方の事業における機会損失の比率は、国と地方の行政投資額の比率と同等と仮定 1. (3)－1の結果を使用 1件のあい路により、効果が発現する事業単位全体の供用の遅れに繋がることなどを考慮すれば、損失額は遙かに上回る。 所有者不明の農地（相続未登記またはそのおそれのある農地）が所有者不明でない農地に比べての遊休農地へのなりやすさを用いて算出（所有者不明の農地のうち農地遊休農地の割合は約5.8%、所有者不明でない農地では2.3%） 農地の生産能力は全国一律同等であると仮定 所有者不明土地であれば森林への手入れがなされず、木材生産もされないと仮定 人工林のみで木材生産が行われていて、その価値は全国一律同等であると仮定 国土交通省「平成25年世帯土地統計」における「世帯所有」かつ「現住居の敷地以外の宅地」を不明化する可能性のある土地（宅地）とみなし、その土地の総資産額に期待利回りを乗じた1年間の利益に、宅地における所有者不明率（狭義）を乗じて算出 期待利回りは大都市圏も地方部も全国一律同等と仮定 適当なデータがなく算出せず
		－3：農地（農業生産が上がらない損失）	342	
		－4：森林（林業生産が上がらない損失）	3	
		－5：民有地の有効利用の阻害	118	
		－6：その他	(算出不可)	
(4) 災害発生時にかかる潜在的なコスト	参考：東日本大震災復興の際の用地取得（財産管理人選任、土地収用手続きの迅速化）	(算出不可)	<ul style="list-style-type: none"> 一例として、東日本大震災の復興の際に選任が申し立てられた復興関連のもの（平成25年4月1日以降28年3月31日までの間）は以下の通り（取下げ及び手続き中のものを除く） 財産管理人の選任 246件、権限外行為の許可 179件 	
2. 管理コスト等、恒常的に発生するコスト・損失	(1) 管理コスト	・樹木等が繁茂した際の除却伐採や不法投棄された廃棄物の処分費用等	(算出不可)	<ul style="list-style-type: none"> 適当なデータがなく算出せず
	(2) 管理不行き届きによるコスト	－1：農地 発揮に支障をきたす多面的機能の例（洪水防止、土砂崩壊防止、土壌浸食防止 等）	601	<ul style="list-style-type: none"> 1. (3)－3と同様、所有者不明の農地が所有者不明でない農地に比べての遊休農地へのなりやすさを用いて算出 農地の多面的機能の評価額を試算した「地球環境・人間生活にかかわる農業及び森林の多面的機能の評価に関する調査研究報告書」のデータを使用 農地の多面的機能額は全国一律同等と仮定 所有者が不明の森林であれば手入れがなされず、手入れがされない人工林でかつ斜面の傾斜が30度以上であれば、森林がない場合と同様に多面的機能の発揮に支障をきたすと仮定 森林の多面的機能の評価額を試算した「地球環境・人間生活にかかわる農業及び森林の多面的機能の評価に関する調査研究報告書」のデータを使用
		－2：森林 発揮に支障をきたす多面的機能の例（二酸化炭素吸収、表面浸食防止、洪水緩和 等）	496	
(3) 税の滞納	－1：不納欠損処分	17	<ul style="list-style-type: none"> 東京財団が行った自治体を対象に行ったアンケート調査結果を使用（273自治体から、平均2.77億円/年の不納欠損処分があるとの回答） 固定資産税に係る不納欠損処分額は、アンケートで回答のあった273自治体の平均額と全自治体の平均額が同等と仮定 	
合計		(試算項目の合計) 約1,800億円/年		

【表2】

所有者不明土地による経済的損失（2017年～2040年までのコスト・損失額）

単年度の経済的損失が所有者不明土地の面積に比例して発生すると仮定して、所有者不明土地面積の将来推計値が2040年には約720万haに及ぶとの推計をもとに、2017年～2040年までの累積値の試算を行った結果は以下の通り。

経済的損失の項目			2040年までのコスト・損失額（億円）
1. 利活用しようとする場合のコスト・損失	(1) 探索コスト 人件費（直接人件費、管理費）、実費（旅費、通信費、手数料…）等	-1：事業の用地取得（国）	71 ^㉞
		-2：事業の用地取得（地方）	290 ^㉞
		-3：事業の用地取得（民間）	（算出不可）
		-4：地籍調査の所有者探索	114
		-5：その他 （農地集約化、森林施業、徴税等）	（算出不可）
	(2) 手続きコスト 人件費（直接人件費、管理費）、実費（旅費、通信費、手数料…）等	-1：事業の用地取得（国）	（再掲71） ^{(A)の内数}
		-2：事業の用地取得（地方）	（再掲290） ^{(B)の内数}
		-3：事業の用地取得（民間）	（算出不可）
		-4：その他 （農地集約化、森林施業、徴税等）	（算出不可）
	(3) 機会損失	-1：公共事業等（国）（予定通り行っていれば得られたであろう利益）	1,352
		-2：公共事業等（地方）（予定通り行っていれば得られたであろう利益）（地方）	5,516
		-3：農地（農業生産が上がらない損失）	11,208
		-4：森林（林業生産が上がらない損失）	111
-5：民有地の有効利用の阻害		3,864	
-6：その他		（算出不可）	
(4) 災害発生時にかかる潜在的なコスト	参考：東日本大震災の復興の際の用地取得 （財産管理人選任、土地収用手続きの迅速化）	（算出不可）	
2. 管理コスト等、恒常的に発生するコスト・損失	(1) 管理コスト	・樹木等が繁茂した際の除却伐採等 ・不法投棄された廃棄物の処分費用 等	（算出不可）
	(2) 管理不行き届きによるコスト	-1：農地	19,734
		-2：森林	16,265
	(3) 税の滞納	-1：不納欠損処分	572
合計			（試算項目の合計） 約59,100億円 （約6兆円）

4. 今後必要となる施策に関する提言

これまで見てきたように、所有者不明土地は既に九州に相当する面積にまで広がりを見せており、さらにこの問題に手を打たずこれからの多死社会、大量相続時代を迎えると、2040年までに北海道に迫る面積まで拡大し、経済的損失も少なくとも約6兆円にまで上ることが分かった。

この問題は経済的な損失のみならず、安全・安心な国土、整序された都市、美しい農山村といったわが国の誇りともいえるアイデンティティを毀損する可能性を有しており、当研究会としてはこの問題を早急に解消するべく最大限の措置を講じるべきであると考える。

ここでは、所有者不明土地に関して以下の「3つのあるべき社会の絵姿」を設定し必要な施策を提示する。

1. 所有者不明土地を円滑に利活用又は適切に管理できる社会
2. 所有者不明土地を増加させない社会
3. わが国のすべての土地について真の所有者が分かる社会

上記1、2は当然にあるべき社会の絵姿であり、さらに、国土を適切に利活用・管理する「国家の基本」として、3の社会を目指すべきと考える。

あわせて、個人が所有する土地も周囲の土地と相互に連担しており公共的空間の一部であること、したがって特に土地の所有者には公共の福祉に適合した適切な利活用・管理を行う責務があることを、広く国民が認識する必要がある、これを一般の広報活動のみならず学校教育の機会を捉えて子どものうちから少しずつ社会に浸透させていくことが重要である。

あるべき姿1. 所有者不明土地を円滑に利活用又は適切に管理できる社会

所有者不明土地を利活用・管理する制度は実は現在も存在する。しかし、わが国では所有権を尊重する観点から制度及びその運用が極めて厳格であり、制度の活用に消極的な地方自治体も多くみられる。このため、所有者不明土地の利活用・管理がより円滑に行えるよう、制度等の見直し・創設や所有者探索の円滑化、さらに地方自治体等が制度を円滑に活用するための環境整備が必要である。

(1) 所有者不明土地の利活用・管理に係る制度等の見直し・創設及び所有者探索の円滑化

1) 制度等の見直し・創設

(所有権取得、利用権設定に係る既存制度の改善等)

所有者不明土地に関する現行の所有権取得や利活用のための制度としては、主に①土地収用法に基づく不明裁決制度、②民法に基づくいわゆる不在者財産管理制度及び相続財産管理制度、③農地法に基づく農地中間管理機構による遊休農地に係る利用権の設定制度、④森林法に基づく間伐や路網整備に係る使用権の設定制度が挙げられる。

このうち、①の不明裁決制度については、一定の条件、たとえば反対する所有者が

おらず、かつ原則として建築物がなく現に利用されていない土地であれば、現行の厳重な手続を合理化してよいと思われる。

②の財産管理制度については、財産管理人の選任の申立権が現在は利害関係人または検察官に限定されているが、これを市区町村長にも付与するとともに、財産全体ではなく利活用・管理しようとする一部の不動産についてのみ管理人を立てることができる仕組みを検討し、処理の迅速化・費用の低廉化を図るべきである。また、流通促進、マッチングに活用するほか、官報に代わる公告手段としても活用できるポータルサイトの開設⁹についても検討すべきである。

③の遊休農地に係る利用権の設定については、現行の5年では短期に過ぎるため、それ以上の長期にわたる利用権設定を検討する必要がある。また、共有農地においては、固定資産税を長年納付しているなど、一定の要件を満たす者を事実上の管理者とみなし、その者の判断で農地中間管理機構に利用権を設定できるスキームを検討すべきである。

④についても同様に、事実上の管理者の判断で市町村に森林管理を委託できるスキームが考えられるのではないか。

また、民法第162条に基づく時効取得制度によっても所有者不明状態が解消できることが期待されるが、時効取得による移転登記の手続には原則として当該土地の登記名義人（元の所有者）の協力が必要と解されていることから、現状では登記名義人の所在が不明である場合の時効取得には登記名義人を探索する負担がかかっている。したがって、この点を解消するため、不動産登記法を改正し、時効取得の場合は単独申請によることを認めるなど時効取得を容易にする方策を検討すべきである。

（一定の公共的事業のために土地の一定期間の利用を可能とする制度の創設）

現行の土地収用法に基づく不明裁決は、所有権の取得を前提に厳重な手続を課している。しかし、仮設道路やイベント広場など、一時的な利用のニーズも存することから、現行の収用制度の対象とならない公共的事業¹⁰であっても、5年など一定期間の利用権を設定することで円滑に利用できる制度を創設し、土地の有効な活用を図るべきである。また、この利用権は、土地収用法に列挙されているが実施主体が国又は地方公共団体に限定されている事業（公園、緑地、広場等）についても、実施主体を拡大してよいと思われる¹¹。ただし、公共的事業のための利用に当たっては、所有者の権利の保障を十分行う必要がある。また、利用期間についてはより長期であることが望ましく、実態やニーズを踏まえつつ、より長い期間の使用権設定について検討すべきである。なお、筆界が不明確なままでの利用権の設定は将来の筆界紛争の原因となり得る

⁸ 一部の家庭裁判所で簡易な財産目録の作成や財産の管理を継続することが相当でなくなったときの早期の管理終了を可能とする柔軟な実務運用がされており、当面はこれをすすめることで処理の迅速化・費用の低廉化を図ることが期待される。

⁹ 他の公告を必要とする制度との整合性等を踏まえた検討が必要。

¹⁰ いわゆる公共事業だけでなく、撤去可能な教養文化施設や農産物直売所などの地域の福祉・利便に資する事業も含む。

¹¹ 国土交通省にて現在検討中。

ことから、事前に筆界を明確にしておくことが望ましい。

（民間による都市開発等が円滑に行える制度の検討）

たとえば民間デベロッパーが行う開発や商業施設の建設などにおいても所有者不明土地の問題が存することに留意すべきである。このような事業も、土地の有効利用によってまちの価値を押し上げたり、広く住民が利用しにぎわいづくりの中核となるという点において公共性が高い場合があり、円滑に行える制度も検討に値すると考えられる。ただし、一方でニーズとして恒久的な利用が想定されることから、憲法により財産権が保障¹²される中、営利企業を含めた民間事業者による恒久的利用によって個人の所有権を制限することに国民の理解が得られるか、また事業者の倒産リスクにどう対応できるか、慎重な検討が必要である。

（共有や相隣関係等のルールの見直し）

ミニ開発による分譲宅地で私道が周辺住民の共有となっている場合等において、その共有者の一部の所在が不明となり、補修や管理に支障を来す事例が多く聞かれる。民法の規定では、共有物の変更については全員の合意で、管理については各共有者の持分の価額に従いその過半数で、保存行為については各共有者が単独で行うことができることとなっているが、どの場合が過半数でどの場合が全員同意が必要か等が明確でないため、共有私道に係る行為について基本的に全員同意を必要とする運用となっている地域も散見される。したがって、同意要件の明確化を図る等、運用の改善や制度の見直しを図る必要がある。また、併せて同法の相隣関係¹³の規定についても、所有者不明土地問題等を見据えた現代化の観点からルールの見直しや周知のためのマニュアルの策定を行うべき¹⁴である。

2) 所有者の探索の円滑化

（探索範囲の合理化・明確化）

所有者の探索においては、端緒情報を得られることが少ない地元精通者への聞き取りを要する一方、目的外使用制限のもとで固定資産課税台帳や地籍調査情報にアクセスできない等により、過重な負担がかかっていることが指摘されているところである。については、固定資産課税台帳や地籍調査情報、電力・ガス・水道等の事業者の保有情報など行政等の保有する探索に有効な情報へのアクセスを可能にすることとあわせて、聞き取り調査の範囲を合理化・明確化する等、探索の円滑化をはかることも必要であ

¹² 日本国憲法（昭和 21 年憲法）（抄）

第二十九条 財産権は、これを侵してはならない。

2 財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに、法律でこれを定める。

3 私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用ひることができる。

¹³ 隣りあった土地の間の法律的关系をいう。たとえば、障壁の築造の際の隣地の使用請求など。

¹⁴ 法務省にて検討中。

る¹⁵。

（公的機関等の調査による新たな所有者情報の集積・活用、利用範囲の拡大・連携）

土地の所有者に関する情報をより多く集積・活用するため、地籍調査において所有者の情報についても積極的に調査を行い、また地籍調査そのものも今以上に推進していくとともに、現在法務省で予算要求している長期相続登記未了土地に関する調査について積極的に行うべきである。

また、現在、固定資産課税台帳をはじめ行政機関等が所持する情報については目的外利用が禁じられていることが多く、電気やガス等を供給するインフラ事業者やデベロッパー等が所持する情報についても原則として社外の者は閲覧が禁止されている。しかし、所有者の探索には、これらの情報が大きな手がかりになる可能性が高い。また、外国にいる所有者の情報も入手が難しい。したがって、固定資産課税台帳や地籍調査情報をはじめ、インフラ事業者等有する情報、土地を所有する外国人・在留邦人に関する情報等あらゆる情報への国、地方自治体、民間事業者のアクセス可能性を拡大する方向で検討すべきである。ただし、特に民間への情報提供にあたっては、その範囲や行政の保有する個人情報の利用となることから、慎重に検討することが必要であるとともに、実施に当たっては閲覧者や内容に制限を設けるべきであろう。

住民票の除票、戸籍の附票の除票の保存・活用に関しても探索のためには従前同様活用を図ることが望ましい。ただし法令上の保存期間（5年）を経過したものの活用にあたっては、所有者探索に係る社会コストが低減する等のメリットと個人情報の長期保存となるリスク等を勘案して市町村の判断となることに十分留意する必要がある。なお、保存年限の延長に関しては賛否両論ある。

また、それぞれの公的機関がそれぞれ土地の所有者に関する調査・探索を行っており、情報の共有が進んでおらず、さらに同様の調査は民間機関、たとえばデベロッパー等も利活用等の目的で行っている。従って、これらの機関は相互に連携し、同じような調査を何度も行う必要がないようにすべきである。加えて、これらの調査・蓄積・連携により所有者がはっきりしたものについては、調査や情報の性質に応じ、調査した行政機関からの嘱託登記や登記官の職権登記を可能とすることも検討すべきである。

（2）各種制度等の円滑な活用のための環境整備

（マニュアル等の作成・更新）

上記のように所有者不明土地を円滑に利活用・管理するための措置や所有者探索円滑化のための措置がなされたとしても、それが縦横無尽に利用されないのでは意味をなさない。特に小規模の市町村においては、制度等の利用のノウハウ、人的資源のいずれもが不足している状況にある。

このため、制度等の見直し・創設を行った場合には、新たな制度等の理解・利用の助けとなるマニュアル等を作成し広く周知すべきである。

¹⁵ 国土交通省にて検討中。なお、民間事業者による情報の利用については個人情報であることを留意が必要である。

また、国土交通省ではかねてより「所有者の所在の把握が難しい土地への対応方策に関する検討会」（委員長 山野目章夫早稲田大学教授）を設置し、「所有者の所在の把握が難しい土地に関する探索・利活用のためのガイドライン」を作成・改定してきたところであるが、同ガイドラインは所有者探索方法から所有者不明土地の利活用に関する制度、さらには相談窓口や相続登記の促進策まで幅広く網羅している点で貴重であり、今後も制度改正等を踏まえ、逐次改定されることが期待される。

（人的サポート体制等の構築）

地方自治体のノウハウや人的資源が不足していることに鑑み、国は所有者不明土地への対応を数多く経験した者によるサポート体制を構築することも必要である¹⁶。また、これらの制度等の運用を専門とする各士業団体においては、地方自治体等からの相談・依頼を受け付ける窓口・体制の構築が望まれる。

あるべき姿2. 所有者不明土地を増加させない社会

既に指摘したように、多死社会、大量相続時代を迎え、今後所有者不明土地が大幅に増加する可能性が高く、これを食い止める必要がある。このため、所有権の移転を確実に捕捉する必要があり、相続登記の促進策を強化するとともに、義務化についても検討する必要がある。

また、所有者不明土地の予備軍ともいえる空地・空家、遊休農地、放置森林の利活用を図ることも重要である。さらに、土地の所有者に責務を課し、土地所有の意識が高まるようにする一方、居住地と遠く離れた土地等でどうしても利用・管理が困難な場合に所有権を手放すことが出来る仕組みについても検討すべきである。

（1）所有権移転の確実な捕捉

1）相続登記等の促進

（不動産登記の促進策の強化等）

不動産の物権の移転等については、登記をしなければ第三者に対抗することができない（民法第177条）とされているが、法定相続分による権利取得や相続させる旨の遺言による権利取得については登記なしでも第三者に対抗できるものと解釈されている。またそもそも、登記そのものは義務ではない。また、相続登記には登録免許税等の費用も発生する。このため、特に資産価値の低い土地について相続登記を行わないことが少なからず発生し、所有者不明土地が新たに発生する大きな要因となっている。

このため、現在も進められている相続登記の促進策について更に強化する必要がある。たとえば、一部の地方自治体では死亡届の届出時に相続登記を含めた諸手続について一覧にして届出人に渡しているが、この横展開を図るとともに、法務省が行っている法定相続情報証明制度¹⁷の利用の範囲を拡大することが考えられる。

¹⁶ 国土交通省にて検討中。

¹⁷ 登記官が無償で発行する法定相続情報一覧図の写しを利用することで、たとえば銀

また、所有者不明土地になる可能性の高い長期間相続登記が行われていない土地に関して相続に係る登録免許税の減免措置を講じるべきである。また、課税標準額が一定以下である等の価値の低い土地に係る登録免許税については恒久的な減免も視野に入れる必要がある。さらに、相続による権利の取得についても、少なくとも法定相続分を超える部分については登記を具備しなければ第三者に対抗することができないとする制度の導入が考えられる。

登記簿上法人所有となっている土地の所有者不明問題については、①清算手続き時に処分していなかった不動産が残っていた場合、②手続は終わったが登記名義を変更していなかった場合、③会社自体は登記簿上存続しているが事業を行っていない場合（いわゆる休眠会社）などが考えられる。①については結了登記の抹消及び再清算、②については清算人による名義変更、③については会社の清算手続き開始などが現行制度上考えられる解決手段であるが、ここでも清算人や取締役を探索する必要があることになるため負担は大きく、合理的な解決方法を検討し登記を促すとともに、法人所有の土地が所有者不明にならないよう、法人の清算時等に確実に不動産登記が行われる方策を検討すべきである。

また、あわせて、長期間放置された抵当権・仮差押え・仮処分・仮登記などの登記抹消について簡易処理の方法と手続を検討すべきである。

2) 相続登記の実質的義務化 (相続登記の実質的義務化)

不動産登記の義務化は、この問題を解消するためには避けて通れない議論である。

所有権の登記は上記の通り現在のところ義務ではないことから、社会の基本ルールとしての登記の義務化をまず検討すべきである。また、相続時の登記の実効性をどう担保するかが重要であり登記の実質的義務化を含めた検討が必要である。

相続登記を実質的に義務化している海外の例としては、たとえば日本の不動産登記法の母法をもつドイツでは、公証人の元で遺産分割契約と同時に相続登記を行うこととなっている。またフランスにおいては、相続において、公証人は相続関係の手続に関してワンストップサービスを提供しており、その中には当然相続登記も含まれることから、相続があれば漏れなく相続登記が行われるシステムとなっており、相続未登記問題が発生しない。

これらと似たような制度をそのまま日本で創設することは、公証人制度の位置づけが異なる日本では難しいかもしれない。そこで、相続手続の円滑化、紛争発生防止の観点をも踏まえ、遺言執行や遺産分割手続に公証人や弁護士等の有資格者を関与させること等により、確実に登記がなされる方策を検討することも視野に入れるべきではないか。

また、死亡届を踏まえて登記に法定相続人について記録することができる制度の創設も検討する必要があるのではないだろうか。

行での手続などで戸除籍謄本等の束を何度も出し直す必要がなくなる制度。

(2) 空地・空家、遊休農地、放置森林の利活用等

(空地・空家、遊休農地、放置森林の利活用等)

空地・空家、遊休農地や放置森林は、現在では所有者が明らかであるものも含まれ、またその利活用は良好なまちづくりや農業、林業の生産性の向上等を本来の目的としており、所有者不明土地問題とは別の切り口の問題である。しかし、未利用のままであれば資産価値も上がらず、また次の世代の所有の意識も薄いため、所有者不明土地になる可能性が高い。また、特に森林・農地に関しては、これらを施業・管理せずに放置しておく、集積・集約化の阻害要因となるとともに、本来これらが持つ洪水防止機能や土砂崩壊防止機能などの公益的機能が劣化し、外部不経済が生じる可能性がある。したがって、空地・空家、遊休農地や放置森林の利活用を進めるべきであるが、その際、これらの中に所有者不明土地が含まれていることを前提とした対策が必要である。

このうち空家については空家等対策の推進に関する特別措置法により利活用・管理等が法定の義務とされ、空き家バンクによる利活用の推進など、民間ノウハウを活用した対応策が実施されてきているところである。また、空地についても自治体独自の取組としてランドバンクを立ち上げ、開発を行う等手を加えて利活用を推進している例¹⁸もあり、このような先進事例を参考に国や地方自治体でさらなる取組を進める必要がある。加えて、中古建物の固定資産税額や登録免許税の見直しなど、税制においても空家の利活用が図られるよう検討すべきであろう。農地や森林については、担い手への農地の集積・集約化や森林施業の集約化のための対策のより一層の推進が望まれる。

また、これら空地・空家や遊休農地、放置森林の利活用にあたっては、それぞれの土地等を単体で考えるだけではなく、その前提となる面的な土地利用構想を持つことが重要であり、都市計画や土地利用計画の役割を再認識するなど、国土政策・都市政策としての検討が必要である。さらに、地理空間情報の活用により、駅徒歩圏、中心市街地へのアクセス、農作物の集積所へのアクセスなどを勘案し、利用の可能性が高いのに使われていない土地の洗い出しも可能となる。このような土地に集中して資本を投下し、民間のノウハウも活用して効率よく利活用を推進することも必要な取組といえるであろう。

(3) 所有者に責務を課すとともに、所有権を手放すことができる制度の検討

(所有者への責務の明確化と意識の醸成)

土地は通常の財と同様に個人で所有・利用し、売買も可能である。しかし同時に、国民の諸活動にとって不可欠の基盤でありわが国の自然的・文化的アイデンティティの源であることから、公共的用途に利用されたり、利用に制限が課せられることもある。また、土地は有限であるとともに、移動や廃棄が不可能であるがゆえに、バブル期のように地価が高騰し土地が買い漁られることもあれば、価値が見出されなくなった土地は放置され所有者不明土地になる可能性もはらんでいる。したがって、国土を適正

¹⁸ NPO つるおかランド・バンク等。

に利活用・管理するためには、土地は私有財産であるが、周囲の土地と相互に連担しており公共的空間の一部であるとの認識を国民の間で改めて共有するとともに、特に土地の所有者には、公共の福祉に適合した適切な利活用・管理を行う責務があり、私有財産ではあるがそのような責務を負っていることを強く認識してもらう必要がある。

この責務概念を国は法律等に明記し、土地のもつ特性等と併せて広報活動・啓発活動等を通じて一般に周知し、国民の理解を深めるよう努めるべきである。その際、個々の保有する土地を越えた広域的・面的な視野で土地利用を住民のコンセンサスの下で計画的に進めることの重要性も併せて認識するように努めるべきである。そのためには、一般の広報活動のみならず、学校教育の機会を捉えて子どものうちから少しずつ社会に浸透させていくことも重要である。

(利用・管理・売却が困難な土地を手放すことができる仕組みづくり)

所有者の責務を明確化したとしても、少子高齢化・多死社会を迎える日本において、たとえば相続により居住地とは遠く離れている等利用・管理・売却が困難な土地の所有権を取得した者にその責務を確実に履行させることには困難が伴う場合がある。したがって、そのような場合にも所有権を手放すことができる社会の構築を目指すべきである。

まず受け皿として、公的色彩を持った組織の設置¹⁹が必要と考えられる。この組織が土地の一次的な受け皿となり、まず国及び地方自治体に所有の打診をし、これらの主体が所有の意向を示さない場合には、たとえば土地に関する情報を公開して売却するか、所有権を取得し自ら利活用したり賃借人の募集を行い、土地の有効利用に努める。また、新組織は当該土地が外部不経済を起こさないよう最低限の管理を行うこととする。

本格的な人口減少社会を迎える日本において、このように土地を公有化する方向に政策の舵を切るのは必然ともいえよう。

このような仕組みを制度化するには、様々な論点がある。まず、アメリカのランドバンク²⁰も参考にしながら受け皿となる新組織のあり方や、民間ノウハウも活用した効率的な業務のあり方についての検討が必要となろう。また、管理等に要する資金調達手法について、所有者から一定の管理費や手放す際の一時金を徴収するとともに、一般的な資金調達に加えてクラウドファンディング等資金調達の手法²¹の多様化・充実をはかり、税の投入を極力抑える方向で検討すべきである。さらに、そもそも受け取る土地の基準についても検討が必要である。たとえば、投資目的で購入した土地等は、受け取りを拒否すべきであろう。また、市場に乗らず利活用が困難な土地が多いもの

¹⁹ 組織の具体的なあり方については今後の検討が必要である。

²⁰ 何らかの理由で有効利用されなくなった老朽建物等を有する土地を、地方政府主体の非営利組織が取得・保有しながら、不動産に係る法的・経済的な障壁を整理し、地域のニーズに合った形で市場に戻すまたは保全するための公的な媒介組織。2014年時点で10州で導入済み。

²¹ 宅地だけではなく農地や森林においても投資を呼び込むために、土地の資産価値の評価基準の見直しや、評価する者の育成等も併せて行う必要がある。

と想定され、外部不経済をもたらさない最低限の管理・利用のあり方等について、それぞれの土地の属性や周辺の土地利用に応じて、地域住民と十分協議しながら検討する仕組みについても検討する必要があると思われる。

もともと、民法上、所有者が土地所有権を放棄すると、その土地は、無主となって国庫に帰属することになる（民法 239 条 2 項）。しかし、放棄された土地が当然に国庫に帰属するというのは、受け皿のあり方として適切とはいえない。また、あらゆる土地について、その所有権を自由に放棄することができるとする、上記の仕組みは機能しなくなってしまう。これに対し、土地所有権の放棄は、原則として認められないという考え方や、例外として禁じられることもあるという考え方もある。けれども、どのような要件のもとで土地所有権の放棄が認められるのかについては、意見が一致していない。そこで、土地を一定の場合に手放すことができる社会を実現するために、先に示した点を考慮しつつ、土地所有権の放棄に関する規律を新たに設けることや、無主の土地を当然に国庫に帰属させる現行の規律が適切であるかどうかについて、検討をすべきであると考えられる。

あるべき姿 3. わが国のすべての土地について真の所有者が分かる社会

この絵姿は、究極のいわば理想的な絵姿である。現在でも所有者不明土地は九州本島の面積よりも広いと推計されるところであり、これらの土地についてすべからず所有者を明らかにしていくことには膨大なコストを必要とする。しかし、所有者が不明なまま放置された土地の存在は治安維持・防犯や国土保全、安全保障の観点から問題であるし、加えて東日本大震災のような大規模な災害は日本全国いっどこで起こるか分からず、一日も早い復旧・復興のために迅速かつ円滑な土地取得が必要な場面は、可能性の大小はあろうが、全国どこの土地にもありうる。

また、都市住民も恩恵を受けている農地・森林の公益的機能を維持し荒廃させないためには、やはりこれらの土地の所有者が判明していることが望ましい。さらに、所有者が分からず固定資産税が徴収できていないケースを思い起こしてみても、この第三のあるべき姿も、望ましいものとして目指すべきであろう。

この究極の絵姿を目指すには、土地の所有者に関して現存する基本的な情報を総合化した情報基盤を新たに構築するとともに、長期相続登記未了土地等真の所有者が現存する情報と異なる可能性の高い土地についての所有者の確定作業が必要となる。

（1）土地に関する情報基盤の構築等

（「土地基本情報総合基盤」（仮称）の構築）

登記情報、固定資産課税台帳、地籍調査情報等所有者探索の重要な手掛かりとなる情報の利用範囲の拡大及び連携は先に指摘したところであるが、わが国のすべての土地について真の所有者が分かる社会を目指すためには、これだけでは不十分である。そこで、当研究会では、各種情報源を、土地については地番や緯度経度を基準に紐付け、人（所有者等）についてはたとえばマイナンバーをキーとして紐付け、また、最新の技術を利用することで届けられた転居、相続などの情報の更新も即時に反映させるなど、土地と所有者の情報を網羅することができるような新たな「土地基本情報総合

基盤」(仮称)の構築を提案する²²。基盤の構築・保有・運営にあたり、政府として相応の体制を取る必要があるが、その際、信頼性・中立性の確保の観点からも検討が必要であろう。また基盤の構築にあたっては、固定資産課税台帳をはじめ地方公共団体が保有する情報源が多く含まれることから、まずは意欲ある自治体で国の支援を受けつつ実証的に構築を行うこととなるのではないか。この「土地基本情報総合基盤」(仮称)には相続登記等の情報が確実に反映されるが、加えて、調査・探索等で判明した所有者情報を随時追記していくことによって、漸進的にはあるがわが国の全ての土地について真の所有者がわかる未来を築いていくことができよう。

（「土地基本情報総合基盤」(仮称)の活用)

この「土地基本情報総合基盤」(仮称)は、所有者不明土地問題解消の切り札になるほか、災害履歴・都市計画図など他の分野の地理空間情報と重ね合わせることで、防災等の行政サービスの高度化や公共事業の円滑な実施が可能となる²³。また、レイنز(REINS)²⁴や土地総合情報システム²⁵などの不動産情報と連携させることで民間での土地利用にも益するものとなると考えられる。ただし、個人情報保護の観点から検討が必要であることは論を待たず、民間の利用にはここでも慎重な検討が必要である。

（2）真の所有者が不明である可能性の高い土地についての所有者の確定

（所有者確定作業の戦略的実施）

前項の基盤の構築と並行して、長期相続登記未了土地等真の所有者が現存する情報と異なる可能性の高い土地について、所有者の探索や、必要に応じて公告・所有権移転等の対応を取ることも可能な所有者の確定作業を、必要性の高いエリアから戦略的に実施していくことも必要である。必要性の高いエリアは、治安維持・防犯、国土保全、被災後の迅速かつ円滑な復旧・復興、農地・森林の公益的機能の維持、公平・公正な税の徴収等の観点から抽出することになるが、その際地理空間情報の活用が有効であろう。

（現代版検地の実施）

早期に「わが国のすべての土地について真の所有者が分かる社会」を実現するためには、真の所有者が不明である可能性の高い土地について、集中期間を設け、一定期間の公告を経ても所有者が不明な場合には、先述の受け皿となる組織が、その土地について負担のない所有権を取得する制度を、取得時効の制度を参考にするなどして作

²² ただし、実施についてはシステムの構築に係るコストとのバランスに留意する必要があるとともに、特にマイナンバーについては、制度が始まって以降の情報についてしか追うことができないという制約がある上、様々な個人情報とのつながりがあることから、個人情報保護との観点から利用には慎重な検討と対策が必要である。

²³ たとえば土砂崩れが起きそうな地区について、事前に県外在住の所有者に連絡して防護措置を取るよう指導したりする等。

²⁴ Real Estate Information Network System（不動産流通標準情報システム）

²⁵ URL:<http://www.land.mlit.go.jp/webland/>

るなど大胆な取り組みを行う必要があるだろう。

これにより、所有者の探索等の負担が大幅に減ることから、様々な土地の利活用が円滑に進むとともに、地籍調査の実施もより効率的になり、これまで60年以上の歳月を経ても約半分の地域でしか終わっていない地籍整備が迅速に進むことが期待される²⁶。またそれに伴い、明治時代の地租改正時に作成された登記所備え付けの公図も、順次精度の高い地図²⁷に置き換えられることになるとともに、土地基本情報総合基盤（仮称）の情報の信頼性が一気に増す。

所有者不明土地問題は、現在でも既に相当程度進行し、さらに今後ますます深刻化することが確実視される今、このような現代版検地ともいえる政策を真摯に検討する時期に来ているのではないだろうか。

（むすび）

以上のような各種の施策を講じることで、特に利活用が期待されたり、防災上必要な土地等から順次所有者を明らかにすることが可能になるとともに、一度所有者が明白になった土地が再度所有者不明土地となることを防ぐことが可能となり、所有者不明土地問題は解消に向かうだろう。

まだ所有者不明問題が手をつけられない問題とまで大きくなっていない今こそ、国土を適切に利活用・管理する「国家の基本」として、このような姿を構築し、美しい我々の国土を将来にわたって守っていくことが、我々の世代に課せられた義務といえるのではないだろうか。

当研究会としては、本提言が政府・地方自治体をはじめとした各種機関、民間事業者等の取組の道筋を示すものとなり、所有者不明土地問題の解消が現実のものとなることを願ってやまない。

²⁶ なお、新技術を活用した効率的な調査方法の導入等によっても効率的・効果的な地籍整備の推進が期待される。

²⁷ 不動産登記法第14条に規定する地図

所有者不明土地問題研究会委員

敬称略

(座長)

増田 寛也 東京大学公共政策大学院客員教授
株式会社野村総合研究所顧問

(顧問)

加藤 勝信 衆議院議員 (厚生労働大臣)

(学識者委員)

安念 潤司 中央大学大学院法務研究科教授・弁護士
北村 喜宣 上智大学法科大学院教授
幸田 雅治 神奈川大学法学部教授・弁護士
水津 太郎 慶應義塾大学法学部教授
能見 善久 学習院大学法科大学院教授・東京大学名誉教授
原田 保夫 一般財団法人民間都市開発推進機構理事長

(専門家(関係士業)委員)

稲野邊 俊 公益社団法人日本不動産鑑定士協会連合会副会長
岡田 潤一郎 日本土地家屋調査士会連合会会長
峯田 文雄 ※¹ 日本司法書士会連合会副会長
橋本 賢二郎 日本弁護士連合会事務総長付特別嘱託
平井 貴昭 ※² 日本税理士会連合会常務理事
門間 勝 一般財団法人公共用地補償機構専務理事
矢野 浩司 日本行政書士会連合会理事

(関係自治体委員)

久元 喜造 神戸市長
清原 慶子 三鷹市長
近藤 隆則 高梁市長
岩崎 憲郎 大豊町長

(オブザーバー)

総務省、法務省、農林水産省、林野庁、国土交通省、全国市長会
(事務局等)

一般財団法人国土計画協会、一般財団法人不動産適正取引推進機構、
株式会社野村総合研究所ほか

※¹ 第1回研究会までは、櫻井清日本司法書士会連合会副会長

※² 第2回研究会までは、宮本雄司日本税理士会連合会理事

所有者不明土地問題研究会 ワーキンググループメンバー

敬称略

(座長)

増田 寛也 東京大学公共政策大学院客員教授
株式会社野村総合研究所顧問

(顧問)

加藤 勝信 衆議院議員 (厚生労働大臣)

(学識者委員)

原田 保夫 一般財団法人民間都市開発推進機構理事長

(関係自治体委員)

久元 喜造 神戸市長
清原 慶子 三鷹市長
近藤 隆則 高梁市長
岩崎 憲郎 大豊町長

(オブザーバー)

総務省、法務省、農林水産省、林野庁、国土交通省、全国市長会

(事務局等)

一般財団法人国土計画協会、一般財団法人不動産適正取引推進機構、
株式会社野村総合研究所ほか

※その他必要に応じて関係者に参画依頼

(その他自治体、過去の類似調査経験者、その他有識者等)

所有者不明土地研究会 これまでの検討経緯

研究会第1回(平成29年1月23日)

- ・ 4市町における支障事例（神戸市、三鷹市、高梁市、大豊町）
- ・ 6士業による取り組み事例（日本不動産鑑定士協会連合会、日本土地家屋調査士会連合会、日本司法書士会連合会、日本税理士会連合会、(一般財団法人)公共用地補償機構、日本行政書士会連合会)
- ・ 関連データ（国土交通省、農林水産省、法務省）

ワーキンググループ第1回(2月27日)

- ・ 実態把握について（WGでの作業方針）
- ・ 「土地の所有者不明（アンケートが示す問題の実態）」（東京財団吉原研究員）

ワーキンググループ第2回(3月30日)

- ・ 「所有者不明土地に関する熱海市の問題例」（熱海市）
- ・ 「被災地における用地問題」国土交通省（元大槌町副町長）
- ・ 4市町における固定資産税及び地籍調査結果から見た所有者不明土地の状況（神戸市、三鷹市、高梁市、大豊町）
- ・ 各省の検討状況について
国交省調査(地籍調査実施地区における登記経過年数と不明率の突き合わせ)

ワーキンググループ第3回(4月28日)

- ・ 「地域づくりに影響を及ぼす土地所有者不明問題の実例」
（三菱UFJリサーチ&コンサルティング阿部研究員）
- ・ 「飯田市における所有者不明土地等に係る事例」（飯田市）
- ・ 「不動産表示登記と防災」（日本土地家屋調査士会連合会）
- ・ 「神戸市における所有者不明土地の課題」（神戸市）
- ・ 各省の検討状況について
国交省調査、法務省調査（10箇所10万筆）

ワーキンググループ第4回(5月26日)

- ・ 「相続人不存在、所有権放棄、寄付等に関する司法書士アンケート」（日本司法書士会連合会）
- ・ 「指定都市市長会提言」（神戸市）
- ・ 各省の検討状況について
- ・ 中間整理骨子（案）

研究会第2回(6月26日) 中間整理案(実態把握結果)

ワーキンググループ第5回(8月3日)

- ・「今後議論を深める課題」に関するプレゼンテーション
(安念委員、幸田委員、原田委員)
- ・将来推計等の進捗状況

ワーキンググループ第6回(9月14日)

- ・「今後議論を深める課題」に関するプレゼンテーション
(北村委員、水津委員、能見委員)
- ・将来推計等の進捗状況

研究会第3回(平成29年10月26日)

- ・将来推計・経済的損失試算結果(速報値)について
- ・関係省庁における検討状況報告について
- ・提言骨子(案)について

研究会第4回(平成29年12月13日) 最終報告案